

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Grundlagen

A. Einleitung	11
I. Problemstellung	12
II. Gang der Untersuchung	15
B. Rechtliche Grundlagen des Haushaltsrechts	16
I. Rechtsquellen des Haushaltsrechts	16
II. Das Haushaltsrecht im Rahmen der Rechtsordnung	17
III. Wesentliche Charakteristika des Haushaltsgesetzes	18
1. Die legislative Beteiligung am Zustandekommen des Haushaltsgesetzes	18
2. Der Inhalt des Haushaltsgesetzes	20
a) Der Inhalt des Haushaltsplans	20
b) Die fakultativen Bestimmungen des Haushaltsgesetzes	22
3. Ergänzungen und Nachträge zum Haushaltsgesetz	25
IV. Sachgesetze mit Haushaltsrelevanz	26
1. Haushaltsbegleit- und Strukturgesetze	27
2. Außersteuerliche Abgaben	32
V. Zusammenfassung	34
C. Rechtliche Grundlagen der Grundrechtsbindung	35
I. Die Bindungsunterworfenheit der Legislative	36
II. Die Grundrechte als Inhalt der Bindung	38
1. Der „Grundrechtsbestand“ des Grundgesetzes	39
a) Der Begriff der „nachfolgenden Grundrechte“	39
b) Die Erweiterung der Wirkung der Bindungsklausel auf die Staatsstrukturprinzipien	40
2. Die Wirkungsdimensionen der Grundrechte	44
a) Schutz vor staatlicher Intervention	44
b) Die objektive Geltung der Grundrechte	46
aa) Teilhabeberechtigungen	49
bb) Leistungsansprüche	51

Zweiter Teil

Haushaltsbegleit- und Strukturgesetze

A. Die Anwendung der Bindungsklausel	56
I. Die Grundrechtsrelevanz haushaltsbegleitender Gesetze	57
1. Die regelungstechnischen Einwirkungsmöglichkeiten durch Haushaltsbegleitgesetze	59
2. Die maßgeblichen Kriterien für die Grundrechtsrelevanz staatlichen Handelns	60
3. Die Übertragung des Eingriffsschemas auf haushaltsflankierende Gesetze	62

II. Das „modifizierte Eingriffsschema“	65
1. Die „Kausalität“ der Begleitgesetze für Grundrechtsbeeinträchtigungen.....	65
2. Die „Qualität“ der Kausalbeziehung	66
3. Die Intensität der Beeinträchtigungen	68
B. Materielle Beschränkung durch die Grundrechte	70
I. Systematisierung der Prüfung.....	70
1. Mögliche Lösungsansätze	71
2. Die Wirkungsweise haushaltsbegleitender Normen	73
II. Grundrechtsrelevante Wirkungen des Leistungszuges	74
1. Die Verkürzung der Möglichkeit der Grundrechtsverwirklichung	75
2. Die Verkürzung konstituierter, grundrechtlich geschützter Rechtspositionen durch den Haushaltsbegleitgesetzgeber	76
a) Die Einwirkung von Haushaltsbegleitgesetzen in grundrechtliche Verfassungsaufträge	78
b) Die Verkürzung der Eigentumsgarantie aus Art. 14 I GG durch Haushaltsbegleitgesetze.....	80
c) Die Verkürzung weiterer grundrechtlich geschützter Freiheiten durch Haushaltsbegleitgesetze.....	83
III. Grundrechtsrelevante Wirkungen durch „Leistungsvoraussetzungen“	86
1. Individuell wirksame Lenkungsmaßnahmen	87
a) Individuell ausgerichtete Lenkung durch Haushaltsbegleitgesetze	87
b) Grundrechtliche Relevanz der individuellen Lenkungswirkung	90
c) Lenkungseingriffe in das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 I GG	93
d) Lenkungseingriffe in weitere Freiheitsgrundrechte	96
2. Globale Lenkung.....	100
a) Globale Lenkung durch Haushaltsbegleitgesetze	101
b) Grundrechtliche Relevanz der globalen Lenkungswirkungen.....	102
IV. Die Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes	103
1. Die wertende Entscheidung des Gesetzgebers über die Ausgangslage	104
2. Die Eignungsprognose des Gesetzgebers	108
3. Die Beurteilung der Erforderlichkeit	111
4. Die Zumutbarkeit von Grundrechtsbeschränkungen durch Begleitgesetze.....	113
a) Die Bedeutung des Sanierungsziels im Rahmen der Güterabwägung	114
b) Das Ausmaß der durch Begleitgesetze möglichen Grundrechtseinschränkungen	118
c) Zusammenfassung	121
V. Der allgemeine Gleichheitssatz als Schranke haushaltsgesetzgeberischer Tätigkeit.....	122
1. Allgemeine Grundsätze	124
2. Die Anwendung des Gleichheitssatzes auf Haushaltsbegleit- und Strukturgesetze.....	129
a) Die Haushaltssanierung als „sachlicher Grund“	129
b) Die Bedeutung der Sekundärziele für die sachliche Rechtfertigung der Begleitgesetze	132
c) Sachbereichsbezogene Rechtfertigungsanforderungen	132
aa) Steuerrecht.....	133
bb) Beamtenbesoldungs- und -versorgungsrecht	137
cc) Sozialversicherungsrecht	140
dd) Sozialhilferecht i. w. S.	143
ee) Subventionsrecht	145
d) Zusammenfassung	148

*Dritter Teil***Das Haushaltsgesetz**

A. Die Wirksamkeit der Bindungsklausel	152
I. Zur Grundrechtsrelevanz haushaltsrechtlicher Normen	153
1. Zusammenfassung der Ergebnisse zur Grundrechtsrelevanz der Begleit- und Strukturregeln	153
2. Vergleich der Begleitgesetze mit dem Haushaltsgesetz	154
a) Parallelen von Haushaltsgesetz und Begleitgesetzgebung	154
b) Abweichungen von Haushaltsgesetz und Begleitgesetzgebung - Rechtsfolgen	155
aa) Rechtliche Konsequenzen fehlender Außenwirkung	155
bb) Der Meinungsstand zur Rechtsnatur und Grundrechtsrelevanz des Haushaltsgesetzes	157
cc) Vereinbarkeit der herrschenden „organschaftlichen Budgettheorie“ mit dem modernen Grundrechtsverständnis	160
c) Problemstellung	163
II. Das Haushaltsgesetz als „reines“ Organengesetz	165
1. Adressaten des Haushaltsplans	166
2. Adressaten der fakultativen Regelungen des Haushaltsgesetzes	168
3. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer unmittelbaren externen Rechtswirkung des Haushaltsgesetzes	169
a) Das Bepackungsverbot als Grenze der Zulässigkeit von Bestimmungen mit externer Wirkung	170
b) § 3 II HGrG/BHO als Maßstab für die Zulässigkeit außenwirksamer Begleitregelungen	173
4. Zusammenfassung	173
III. Die Anwendung des „modifizierten Eingriffsschemas“	174
1. Die „Kausalität“ des Haushaltsgesetzes für grundrechtsbeeinträchtigende Wirkungen in den Außenbereich	177
a) Die Bedeutung außerbudgetärer Vorgegebenheiten für die rechtliche Relevanz mittelbarer Außenwirkungen des Haushaltsgesetzes	177
b) Grundrechtsrelevanz gesetzergänzender Bestimmungen im Haushaltsplan	181
2. Die Qualität der Kausalbeziehung	184
a) Die „Steuerungsqualität“ des Haushaltsgesetzes für das Verwaltungshandeln	185
aa) Die Eignung des Haushaltsgesetzes als rechtliche Grundlage des Verwaltungshandelns	186
(1) Die Rechtsgrundlagen des Verwaltungshandelns	186
(2) Bedeutung des Haushaltsrechts im Bereich der gesetzefreien Verwaltung	186
bb) Die rechtliche Verbindlichkeit des Haushaltsgesetzes für die Verwaltung	187
b) Die Vorhersehbarkeit grundrechtsbeeinträchtigender Wirkungen des Haushaltsgesetzes	190
3. Intensität der mittelbaren Wirkungen des Haushaltsgesetzes in den grundrechtlich geschützten Außenbereich	191
4. Rechtliche Bedenken gegen eine mittelbare Außenwirkung des Haushaltsgesetzes	192
a) Verstoß gegen das Bepackungsverbot	192
b) Die Bedeutung des Gesetzesvorbehalts für mittelbare Außenwirkungen des Haushaltsgesetzes	193
c) Verstoß gegen § 3 II HGrG/BHO	195
B. Materielle Beschränkung durch die Grundrechte	197
I. Wirkungen der bloßen Leistung oder Nichtleistung	199
1. Die Verkürzung konstituierter Rechtspositionen	199

2. Verkürzung der Möglichkeit der Grundrechtsverwirklichung	201
a) Die Einwirkung des Haushaltsgesetzgebers in die Möglichkeit zur Wahrnehmung grundrechtlicher Freiheiten.....	202
b) Inhalt und Umfang grundrechtlicher Leistungsansprüche gegen den Haushaltsgesetzgeber	207
c) Tatsächliche Realisierbarkeit	212
II. Wirkungen der Voraussetzungen von Leistung oder Nichtleistung	214
1. Individuell wirksame Lenkungsmaßnahmen	215
a) Individuell ausgerichtete Lenkung durch das Haushaltsgesetz.....	215
b) Bedeutung des Grundrechtsschutzes in diesem Zusammenhang.....	218
2. Global orientierte Lenkungswirkung.....	218
a) Global orientierte Lenkung durch das Haushaltsgesetz	219
b) Grundrechtsrelevanz der globalen Lenkungswirkung	220
c) Durch die globale Lenkung betroffene grundrechtliche Ordnungsmodelle	222
III. Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und Haushaltsgesetz	226
IV. Wirkungen im Bereich des Gleichheitssatzes	228
1. Die Anwendung des Gleichheitssatzes auf das Haushaltsgesetz	230
a) Der Haushaltsausgleich als „sachlicher Grund“	231
b) Sachbereichsbezogene Rechtfertigungsanforderungen für haushaltsgesetzliche Differenzierungen	233
2. Inhalt und Umfang möglicher Ansprüche gegen den Haushaltsgesetzgeber aus Art. 3 I GG.....	237
Zusammenfassende Thesen	240
Literaturverzeichnis	245